

VU Research Portal

Echte of fictieve controle? [Bespreking van: (2012) Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945 - 2000]

Stronks, M.C.

published in
Asiel&Migrantenrecht
2013

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Stronks, M. C. (2013). Echte of fictieve controle? [Bespreking van: (2012) Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945 - 2000]. *Asiel&Migrantenrecht*, 301-304.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Echte of fictieve controle?

Martijn Stronks bespreekt het boek *Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945-2000*, van historica Corrie van Eijl - een rijk en gedetailleerd overzicht van de politieke en maatschappelijke verschuivingen die het huidige illegaliteitsbeleid mogelijk hebben gemaakt. Van Eijl ziet illegalisering als een gevolg van de misvatting dat met een restrictief beleid migratiestromen kunnen worden beheerst – maar daar is Stronks het niet mee eens: volgens hem gebruikt de politiek illegalisering als een middel om niet-uitzetbaren te knechten.

Het is juli 1955. Op aandringen van enkele Tweede Kamerleden belooft Minister Donker van Justitie een generaal pardon voor de mogelijk honderd ‘clandestien verblijvende vluchtelingen’, mits het om ‘bonafide vluchtelingen’ gaat. Het eerste generaal pardon is een feit. ‘Voor dit generaal pardon meldden zich zeven vreemdelingen: vijf mannen en twee vrouwen. Er waren drie Duitsers: een weduwe die sinds 1948 bij haar dochter in Amsterdam woonde, een weduwe die sinds 1946 met een Nederlander samenleefde, en een man uit Keulen die enkele maanden bij een Nederlandse boer werkte. Deze laatste bleek kort na aanmelding vertrokken met de bromfiets van de boer. Daarnaast meldden zich een Hongaar die eerder in België asiel had gekregen, twee Chinezen die in de eerste helft van 1955 als verstekeling gekomen zouden zijn, en een Belgische ‘politiek delinquent’ die in België bij verstek ter dood was veroordeeld en vanaf 1945 in Nederland verbleef. Zij vielen geen van allen in Donkers categorie ‘bonafide vluchteling’. Dit is een van de opmerkelijke anekdotes uit de geschiedenis van het moderne migratiebeleid die Corrie van Eijl aan de vergetelheid onttrekt in het boek ‘Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945-2000’.¹ Het voorbeeld

verschilt niet alleen in toon van het hedendaagse debat over illegaliteit, het laat vooral zien hoe het gehele migratierecht in een halve eeuw drastisch van karakter is veranderd. Van een ongeorganiseerd migratiebeleid met een tamelijk onschuldige toon, verwerd het tot een strak geregisseerde, politiek overgevoelige migratie-industrie. Zeven aanmeldingen voor een pardon in 1955 werden er dertigduizend voor een regularisatie in 2006. Zestig jaar geleden had illegaliteit nog geen migratierechtelijke betekenis, vandaag is het de as waar het gehele migratiebeleid om lijkt te draaien.

Historica Corrie van Eijl biedt met haar boek een inzichtelijk overzicht van deze verandering. Het onderzoek maakt onderdeel uit van het onderzoeksproject ‘Gender en migratie’ dat onder leiding van Marlou Schrover werd uitgevoerd aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Leiden. Van Eijl biedt in haar studie een rijk en gedetailleerd overzicht van de politieke en maatschappelijke verschuivingen die het huidige illegaliteitsbeleid mogelijk hebben gemaakt. Van de eerste regularisatieregeling tot de systematische uitsluiting van illegalen. Bovendien besteedt ze veel aandacht aan de verandering in de taal en de gebruikte terminologie: Tussenland laat zich tevens lezen als een geschiedenis van het gebruik van de term ‘illegaal’. Analytisch gezien heb ik echter wel wat kanttekeningen bij het boek. Van Eijls taalge-

¹ C. van Eijl, *Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945-2000*, Hilversum, Verloren, 2012, ISBN 978-90-8704-303-2.

voeligheid ten spijt, juist bij de centrale metafoer 'Tussenland' heb ik wat vraagtekens. Net als bij haar analyse van illegaliteitsbestrijding als een resultaat van een 'fictie van controle'. Daarover meer in het tweede deel van dit artikel, eerst de beschreven geschiedenis.

1 Over spontane migranten, kerk-Marokkanen en uitgesloten illegalen

Van Eijl neemt de illegaliteitsgeschiedenis minutieus door en deelt haar in drie periodes in: het postkoloniale regime, het gastarbeidersregime en het asielregime. In de eerste periode stond migratie sterk in het teken van de postkoloniale worsteling met Indonesië. Migratie van Nederlandse staatsburgers of daarmee gelijkgestelden uit Indonesië kon niet worden tegengehouden. Om die reden was het toelatingsbeleid voor andere groepen migranten terughoudend. Belangrijke argumenten voor het restrictieve migratiebeleid waren krapte op de woningmarkt en, in toenemende mate, politieke overwegingen gestuurd door communistische antipathieën.

Tijdens het gastarbeidersregime, vanaf begin jaren zestig, sloeg dit om. Migrantten werden juist uitgenodigd in Nederland te voorzien in het tekort aan arbeidspotentieel. Tot ieders verbazing bleken migranten echter niet alleen op uitnodiging te komen, getrokken door de werkgelegenheid kwamen ze zowaar ook op eigen initiatief. Deze 'spontane migranten' kwamen op illegale wijze het land binnen, maar vaak genoeg ontfermden werkgevers zich onmiddellijk over deze goedkope arbeidskrachten. Van Eijl laat mooi zien hoe het migratiebeleid in die periode grotendeels werd beheerst door spanningen tussen de ministeries van Sociale Zaken en Justitie. In de beginperiode verstrekke Sociale Zaken gemakkelijk arbeidsvergunningen, het zag niet zozeer het probleem van deze 'spontane arbeidsmigratie'. Dit terwijl Justitie terughoudend was met het verstrekken van verblijfsstatussen in zulke gevallen, vanwege de vrees om controle over migratie-

Naast deze periodisering bespreekt Van Eijl nog enkele aparte onderwerpen, bijvoorbeeld de verschillende regularisatieregelingen. Zo worden heel precies de naweën van de regularisatie van '75 beschreven, die uitmondde in de kwestie van de zogeheten 'Kerk-Marokkanen'. Doordat Sociale Zaken steeds terughoudender was met het verstrekken van arbeidsvergunningen, maar werknemers nog wel migranten bleven aannemen, was er een grote illegale arbeidsmarkt ontstaan. Hierover ontstond maatschappelijke ophef vanwege de zweem van uitbuiting die om illegale tewerkstelling hing (het uitbuitingsargument wordt overigens tegenwoordig juist ingezet om illegalen het land uit te zetten²). Daarop kwam er in maart '75 een regularisatie voor deze groep, die officieel 'aanvaarding' heette om de schijn van een generaal pardon te vermijden. Begin november 1975 bezette een groep van uiteindelijk 182 Marokkaanse arbeiders die niet onder de criteria van de regularisatie waren gevallen, of zich daar niet voor hadden aangemeld, een kerk in Amsterdam. Ze begonnen een hongerstaking en eisten legalisatie van alle buitenlandse werknemers. De actie leidde opnieuw tot enorm politiek tumult, waarna de staatssecretaris uiteindelijk toezegde de dossiers nog eens welwillend te bekijken. Daarbij deed hij de belangrijke concessie dat de migranten de beoordeling van hun dossier en het eventuele beroep in Nederland mochten afwachten. Die individuele beoordeling leidde echter tot niets en ook de beroepsprocedures waren in bijna alle gevallen niet succesvol. Jaren van gesteggel volgden, waarbij de bewindspersonen zich steeds hardnekkiger en volhardender vastbeten in het standpunt dat de illegalen geen verblijf kon worden verschaft. Dat zou oneerlijk zijn en een premie op actievoeren zetten. Een patstelling die erg lijkt op de huidige situatie van actievoerders in de Vluchtkerk. Interessant, ook voor de huidige situatie, is waar uiteindelijk een oplossing werd gevonden: niet in het beroep op de regularisatieregeling zelf, maar in het besluit van de staatssecretaris om destijds de uitzetting op te schorten en de illegalen verblijf toe te staan in afwachting van de uitkomst van hun herziening en beroep.

Het migratierecht verwerd van een ongeorganiseerd migratiebeleid met een tamelijk onschuldige toon tot een strak geregisseerde, politiek overgevoelige migratie-industrie.

stromen te verliezen. Eind jaren zestig verschoof dit en was juist Sociale Zaken terughoudend met arbeidsvergunningen, terwijl Justitie liever illegaal verblijf legaliseerde als er duidelijk sprake was van een vraag naar arbeid.

Tijdens het asielregime, vanaf eind jaren tachtig, werden het migratiebeleid en de debatten in grote mate bepaald door de grote toestroom van asielzoekers (nog even los van de vraag of er vanaf dat moment ook daadwerkelijk meer asielzoekers in de illegaliteit verkeerden). Ondertussen was iedereen het er wel over eens dat Nederland een restrictief migratiebeleid te voeren had. Van Eijl betoogt dat tijdens deze periode zowel de toelating als de verwijdering van migranten een sterk bureaucratisch karakter kregen. Als een vreemdeling geen aanspraak maakte op verblijf en hij niet feitelijk kon worden uitgezet, dan werd hij administratief buitengesloten. Door onder meer de invoering van de Koppelingswet werd hij tamelijk hermetisch afgesloten van de voorzieningen in de legale wereld.

De staatssecretaris had daarmee verwachtingen gewekt. Dit in combinatie met de omstandigheid 'dat actievoerders en anderen met gebruik van onjuiste argumenten deze mensen tot object van actie hebben gemaakt (...) [maakten dat] zij verwachtingen [hebben] gekregen.' (p. 112). Om deze redenen ontvingen uiteindelijk ruim honderd illegalen een verblijfsvergunning. Deze redenering doet erg denken aan argumenten die nu door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al enkele malen zijn gehonoreerd om schending van het door artikel 8 beschermde recht op privéleven vast te stellen.³ Als de overheid over lange tijd de uitzetting niet effectueert, kan

2 Zie bijvoorbeeld de kwestie van huishoudelijk werkers in Kennemerland die door de vreemdelingenpolitie werden opgepakt, onder meer vanwege het 'risico van uitbuiting'. Daarover, S.K. van Walsum, 'Vrijheid van meningsuiting', A&MR 2011/2, p. 65, ve11000804; en ook de Zembla-uitzending 'Jacht op de schoonmaker' van 21 december 2012, beschikbaar op zembbla.vara.nl.

3 Zie bijv. A.A. tegen Verenigd Koninkrijk, par. 66, JV 2011/484 nt S.K. van Walsum, ve11002239, Butt tegen Noorwegen, par. 83-84, JV 2012/170 nt S.K. van Walsum, ve12000443, Nunez tegen Noorwegen, par. 82, JV 2011/402 nt S.K. van Walsum, ve11001542, en ten aanzien van wel voldoende betrachte snelheid, Antwi tegen Noorwegen, par. 102, JV 2012/170 nt S.K. van Walsum, ve12000443.

een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaan dat wordt berust in het verblijf.

2 Is illegaliteit nu fictief of reëel, zit zij ergens tussen of is zij overal?

Het boek biedt echter niet alleen historische beschrijving. Van Eijl analyseert tevens het proces van illegalisering zoals dat plaatsvindt in wat ze 'Tussenland' noemt, een term die ze leent van planologen en die duidt op 'onbestemde gebieden met een informele structuur die zich bevinden tussen oude en nieuwe bestemmingen' (p. 10). Net als bij planologen is het 'ook hier (...) een gebied dat flexibel is', 'waar informele regels gelden', juist 'waar de overheid de andere kant op kijkt of zich er geen raad mee weet'. 'Een belangrijk verschil is dat

controle op de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen, bovendien waren de migratiestromen in het pre-globaliseringstijdperk nog erg marginaal. En vanaf het moment dat migratiestromen begonnen toe te nemen, in het gastarbeidersregime en later het asielregime, kwamen er opeens 'spontane migranten' en 'asielzoekers' deze kant op, zonder dat we daar al te veel invloed op konden uitoefenen. Migrantten blijven komen, of we dat nu toejuichen of afkeuren, dat maakt geen verschil. Dat we migratiestromen niet beheersen, betekent naar mijn idee echter niet dat het illegaliteitsregime gebaseerd is op een fictie van controle. Het betekent hooguit dat de staat niet zelf 'de kraan' kan dichtdraaien. De migranten die ondanks de verhoogde barrières onvermijdelijk 'binnen druppelen' worden echter wel degelijk onder de macht van de staat gebracht.

De geschiedenis van illegaliteit laat mijns inziens zien dat het een toenemende impliciete machtsuitoefening is ter disciplineren van de niet-uitzetbare vreemdeling.

de mensen die hier verblijven dat in de regel niet vrijwillig doen en dat Tussenland alleen bestaat als en zolang er bewoners zijn die geen toestemmingen hebben om in het 'echte' land, in dit geval Nederland te wonen.' (p. 10). Dit Tussenland is zo voorwerp van analyse en de auteur onderzoekt in het boek 'het ontstaan en de veranderingen van het concept illegale migratie in het politieke discours en de pogingen om Tussenland te beheersen'. Van Eijl concludeert in haar boek 'dat ongewenste migratie geen recent verschijnsel is, dat strengere regels en meer controle migranten nooit tegenhielden en dat staten slechts beperkte mogelijkheden hebben om ongewenste migranten weer uit te zetten' (p. 203). Zolang er economische aantrekkingskracht van een land uitgaat, zal dit migranten trekken op zoek naar een beter bestaan. Dat is iets waar we ons maar beter bij kunnen neerleggen, lijkt de suggestie van de zinnen waar het boek mee afsluit. 'Suggesties dat een restrictief immigratiebeleid illegaliteit kan voorkomen of oplossen, leidden tot frustratie en teleurstelling over het gevoerde beleid. Het migratiebeleid kreeg daarmee steeds meer het karakter van bezweringsformules. Hoe minder men er in slaagde om Tussenland te beheersen, hoe harder werd geroepen dat alle illegalen het land uit moesten. Juist het hardnekkige idee dat controle over de binnenkomst en het vertrek van migranten kan worden afgedwongen met een streng immigratiebeleid was een belangrijke factor in het proces van illegalisering. Tussenland is in die zin niet het resultaat van een verlies van controle, maar van de fictie van controle.'

Tussenland als een onbestemd gebied waar de overheid de andere kant op kijkt en illegalisering als een gevolg van de fictie van controle, ik geloof niet dat dit me helemaal overtuigt. Eerst het punt van controle. Van Eijl eindigt haar studie met wat klinkt als een vingerwijzing naar de staat: u doet wel uw best om de boel in de hand te houden, maar migratie is onvermijdelijk en controle is in feite een fictie. Dit suggereert dat een illegaliteitsregime is gericht op het tegengaan van ongewenste migratie en dat als dit mislukt de controle fictief is. Van Eijl laat inderdaad overtuigend zien dat een dergelijke beheersing van migratiestromen nooit heeft bestaan. In de periode voor de Tweede Wereldoorlog was er amper

Sterker, ik denk dat de controle van de staat op illegalen nog nooit zo reëel was als op dit moment.⁴ Het gaat dan echter om controle in de zin van surveillance en disciplineren, zoals Foucault dat begrip gebruikt.⁵ In zo'n benadering is niet zozeer het officiële of door politici verwoorde doel van beleid het uitgangspunt, veeleer wordt de gehele machtspraktijk als uitgangspunt genomen. Wat politici aanvoeren als het doel wordt niet klakkeloos aangenomen, er wordt gezien wat voor een rol dit speelt in het gehele machtspeel. De geschiedenis van illegaliteit laat mijns inziens zien dat het niet zozeer een opeenstapeling is van mislukte pogingen de ongewenste vreemdelingen uit te zetten, maar veeleer een toenemende impliciete machtsuitoefening ter disciplineren van de niet-uitzetbare vreemdeling, waarin hun niet-uitzetbaarheid een centrale rol speelt. Dat werd het sterkst zichtbaar op het moment dat de overheid in de jaren negentig illegalen begon uit te sluiten van de sociale zekerheid door middel van de Koppelingswet, de controle in het dagelijks leven intensiverde door middel van de Wet op de Identificatie en de arbeidsmarkt aan banden legde door middel van de Wet Arbeid Vreemdelingen. In het nieuwe millennium werd de vreemdelingenbewaring enorm veel vaker toegepast en 'versoberd'.

Wanneer dit alles louter wordt gezien als mislukte poging tot uitzetting, dan wordt de feitelijke werking van deze disciplinerings technieken op de aanwezige illegalen gemist. Zoals Nicholas de Genova betoogt gaat het niet zozeer om de feitelijke uitzetting, maar is het de dreiging van uitzetting die het mogelijk maakt om controle uit te oefenen over de aanwezige illegalen.⁶ De angst voor die voortdurend dreigende, maar vaak niet geëffectueerde, uitzetting heeft een groot effect

4 Zie elders, M.C. Stronks, 'De paradox van de zichtbare illegaal', *De Groene Amsterdammer* 2012-49, p. 12-15 en 'Schuilen in het schimmennrijk. Leven in de marginaliteit', *De Groene Amsterdammer* 2013-10, p. 18-21.

5 Zie bijvoorbeeld zijn *Discipline, toezicht en straf*, Amsterdam: Historische Uitgeverij 1989.

6 Zie voor een hedendaagse toepassing van deze these in de theorievorming over illegaliteit in de VS, het werk van Nicholas de Genova, bijv. N. de Genova, 'Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life', *Annual Review of Anthropology* 2002; De Genova & Peutz (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham: Duke University Press 2009.

op het leven van illegalen. Zij worden hierdoor niet louter gemarginaliseerd en gestigmatiseerd, zoals Van Eijl betoogt, vooral worden ze gedisciplineerd. Ze worden gedisciplineerd tot vreemdelingen die zich muiskstil houden en alles op alles zetten om uit de handen van de overheid te blijven. Of juist tot een zeer goedkope en voor het minst aantrekkelijke werk in te zetten arbeidskracht. In de sociologie wordt dit wel een 'permanent liminaal subject' genoemd, de overheid creëert

en konden slechts met een vast contract worden aangesteld. Vooral klaagden werkgevers echter dat de werklozen 'een gezonde werkethiek' misten. En zo'n gezond werkethos kan de gemarginaliseerde illegaal niet worden ontszegd. Ook het onderzoek van Sarah van Walsum naar huishoudelijk werk en illegaliteit toont aan dat dit werk in het binnenste van onze samenleving grotendeels wordt vervuld door mensen zonder verblijfsvergunning.¹⁰

Tegenwoordig is illegaliteit overal, ook rechtmatig verblijvende vreemdelingen en zelfs Nederlanders ontkomen niet aan de tentakels van het illegaliteitsregime.

een subject dat altijd in de tussenfase blijft steken. Hij is er wel, maar mag er niet zijn. De door van Eijl gewraakte 'suggeries dat een restrictief immigratiebeleid illegaliteit kan voorkomen of oplossen' leiden niet zozeer tot frustratie en teleurstelling over het gevoerde beleid, ze zijn de centrale as waar de disciplinerings techniek om de aanwezige illegalen onder de duim te houden, om draait.⁷

Illegaliteit is, in zo'n disciplinerings benadering, niet zozeer een plek waar de 'overheid een andere kant op kijkt', het is juist een plek waar de machtsuitoefening alomtegenwoordig is. Het gaat daarbij niet zozeer om de tegenstelling tussen 'echte controle' en 'fictieve controle', veeleer tussen expliciete en impliciete controle. Van geografische controle op een duidelijke plaats (de grens) naar alom aanwezige controle van het subject. Tegenwoordig is illegaliteit overal, ook rechtmatig verblijvende vreemdelingen en zelfs Nederlanders ontkomen niet aan de tentakels van het illegaliteitsregime.⁸ Dit bleek bijvoorbeeld toen 52 krakers in de zomer van 2011 werden opgepakt bij de ontruiming van een kraakpand en ze, nadat ze zich niet wensten te legitimeren, in vreemdelingenbewaring werden geplaatst.⁹ Wie geen verblijfsvergunning of paspoort kan tonen is een vreemdeling en wordt onderworpen aan de dreiging van uitzetting (niet aan feitelijke uitzetting).

Dit heeft ook consequenties voor de plaats van illegaliteit, die zich blijkens de centrale metafoor van het boek volgens Van Eijl tussen twee werelden in bevindt, tussen buiten- en binnenland. Die metafoor past naar mijn idee beter bij het klassieke beeld van migratie als een proces dat zich afspeelt aan de territoriale grens, blijkbaar een braakliggend terrein tussen twee echte werelden in. Dat miskent echter de zeer gecompliceerde verwevenheid van illegaliteit met het dagelijkse leven in de legale wereld. Van Eijl's studie bevat juist allerlei voorbeelden die tonen hoezeer de illegaliteit is verstrengeld met de wereld van de legaliteit. Zoals de gevechten tussen de ministeries van sociale zaken en justitie rondom de 'spontane migranten' in de jaren zeventig. De strenge toelatingseis werd voortdurend geproblematiseerd door de feitelijke vraag naar arbeiders. Maar ook in de huidige tijd is de verweving van de economische wereld met illegaliteit evident. Een project om werklozen de grote vraag aan laag en ongeschoold werk in het Westland te laten vervullen mislukte schromelijk. Werklozen waren onvoldoende flexibel

De illegaliteit bevindt zich daarom niet zozeer in onbestemde delen van onze samenleving, noch tussen het binnenland en het buitenland in. Het is op een uiterst complexe wijze vertakt binnen de legale bovenwereld, de economie en de disciplinerings technieken die daar worden gehanteerd. Het boek 'Tussenland' laat zich zo niet alleen goed lezen als een geschiedenis van illegaliteit, misschien is het wel juist op een impliciete wijze een geschiedenis van verandering van controle technieken. Niet zozeer van 'echte controle' naar 'fictieve controle'. Eerder van tamelijk ongeorganiseerde en onschuldige feitelijke controle (in het slechtste geval ging er een op de bromfiet van de boer vandoor) naar een overal aanwezige en geraffineerde disciplinerings techniek.

7 M.C. Stronks, 'Disciplineren van de illegaal', NJB, 2008-13, p. 823-826.

8 Zie hierover J.M. Amaya Castro, 'Illegality Regimes and the Ongoing Transformation of Contemporary Citizenship' European Journal of Legal Studies 2011-2, p. 2-28.

9 M.C. Stronks, 'Anonieme krakers zijn vreemde Nederlanders', Asiel&Migrantenrecht 2011-7, p. 300-304, ve11002395.

10 S.K. van Walsum, 'Op de ILO agenda: 'Decent work for domestic workers'. Nu Nederland nog', Migrantenrecht 2009-9/10, ve10000223.